PRB 04-09E

Library of Parliament | Bibliothèque du Parlement

CIVILIAN OVERSIGHT OF THE RCMP'S NATIONAL SECURITY FUNCTIONS

Tim Riordan Raaflaub
Political and Social Affairs Division

Revised 11 January 2006

PARLIAMENTARY INFORMATION AND RESEARCH SERVICE
SERVICE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE PARLEMENTAIRES

106-03922/

The Parliamentary Information and Research Service of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Analysts in the Service are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Table of Contents

Page

HISTORICAL CONTEXT 1

RECENT EVENTS 2

CANADA'S SECURITY AND INTELLIGENCE INFRASTRUCTURE – IN BRIEF 3

REVIEW MECHANISMS FOR CANADA'S SECURITY AND INTELLIGENCE AGENCIES 4

A. RCMP 4

B. Canadian Security Intelligence Service 5

C. Communications Security Establishment 6

REVIEW MECHANISMS FOR CANADA'S SECURITY AND INTELLIGENCE AGENCIES – IN BRIEF 6

OPTIONS FOR OVERSIGHT OF THE RCMP'S NATIONAL SECURITY FUNCTIONS 7

A. Strengthening the Role of the Commission for Public Complaints Against the RCMP 7

B. Establishing a New Review Mechanism for the RCMP 8

C. Leaving the Existing Review Mechanism for the RCMP Unchanged 9

SOURCES 9

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

CIVILIAN OVERSIGHT OF THE RCMP'S NATIONAL SECURITY FUNCTIONS

HISTORICAL CONTEXT

Prior to 1984, the RCMP Security Service was responsible for providing security intelligence services to the Government of Canada. However, the Service's involvement in illegal activities led the Commission of Inquiry Concerning Certain Activities of the Royal Canadian Mounted Police (McDonald Commission) to recommend that a new civilian security intelligence service be established.(1) Parliament disbanded the RCMP Security Service when it created the Canadian Security Intelligence Service (CSIS) in 1984. CSIS is subject to a high level of civilian oversight.

On 11 September 2001, terrorists hijacked several aircraft and attacked civilian and military targets in the United States. These attacks resulted in a high number of civilian casualties, caused extensive property damage, and had a disruptive effect on air travel and the global economy.

Following these events, Parliament passed the *Anti-terrorism Act*. This statute enacted the *Charities Registration (Security Information) Act* and amended 20 other laws. By defining terrorist support as a criminal offence, it changed the RCMP's role and provided an opportunity for the organization to be more involved in matters of national security.(2) Further, the RCMP is to receive $576 million in funding over six years under the Public Security and Anti-terrorism funding package.(3)

Although Parliament expanded the role of the RCMP, it did not subject its national security functions to comprehensive civilian oversight. This has created a disparity between the review mechanisms for CSIS and the RCMP, whereby the RCMP is subject to less rigorous scrutiny.

---

(1) Patrick J. Smith, "Anti-Terrorism and Rights in Canada: Policy Discourse on the 'Delicate Balance,'" *Arab Studies Quarterly*, Vol. 25, No. 1 and 2, Winter/Spring 2003, p. 141.

(2) Office of the Auditor General of Canada, *November 2003 Report*, Chapter 10, p. 10.128, on-line: http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/reports.nsf/html/20031110ce.html#ch10hd3f (date accessed: 23 February 2004).

(3) *Ibid.*

RECENT EVENTS

A series of incidents have drawn attention to the expanded role of the RCMP. American authorities at New York's Kennedy Airport arrested Maher Arar, a Canadian citizen, on 26 September 2002. Mr. Arar was then deported to Syria, where he spent 10 months in captivity, and was tortured.[4] It has been reported that the RCMP provided information to the United States that may have contributed to his initial detention.[5] The House of Commons Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade attempted to clarify this point in a series of hearings in the fall of 2003, but had limited success.[6]

Also, on 21 January 2004, RCMP officers used search warrants issued under the *Security of Information Act* to raid the home and office of *Ottawa Citizen* reporter Juliet O'Neill. It was reported that they were "looking for evidence that one of their own officers may have leaked damaging allegations in the … Maher Arar case."[7]

On 28 January 2004, the Government of Canada announced a public inquiry into the actions of Canadian officials dealing with the deportation and detention of Mr. Arar (O'Connor Commission). The terms of reference were issued on 5 February 2004, and included a mandate for the presiding judge to "make any recommendations that he considers advisable on an independent, arm's length review mechanism for the activities of the Royal Canadian Mounted Police with respect to national security … ."[8] Commissioner O'Connor has indicated that he hopes to submit his reports to the government by 31 March 2006. In the National Security Policy released on 27 April 2004, the Government of Canada pledged to create an arm's-length review mechanism for the RCMP's national security activities.

A parliamentary review of section 4 of the *Security of Information Act*, which pertains to the wrongful communication of secret information, was also promised in January 2004. However, completion of this review was delayed by the federal election called for January 2006.

---

(4) Stephen J. Toope, *Commission of Inquiry Into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar*, Report of Professor Stephen J. Toope – Fact Finder, 14 October 2005, p. 23, available at: http://www.ararcommission.ca/eng/17.htm.

(5) "CSIS, RCMP alerted U.S. about Arar, Powell says," *Globe and Mail* [Toronto], 20 December 2003, A1.

(6) Refer to House of Commons, Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade, *Evidence*, 2nd Session, 37th Parliament, 25 September, 7 October and 4 November 2003.

(7) "Mounties raid journalist in search for Arar leaks," *Globe and Mail* [Toronto], 22 January 2004, A1.

(8) Public Safety and Emergency Preparedness Canada, News Release, "Deputy Prime Minister Issues Terms of Reference for the Public Inquiry into the Maher Arar Matter," Ottawa, 5 February 2004.

CANADA'S SECURITY AND INTELLIGENCE INFRASTRUCTURE – IN BRIEF

In Canada, numerous federal agencies have national security functions.[9] Below is a summary of their activities, whether they are involved in domestic intelligence gathering, and their existing review mechanisms. The list is not exhaustive, however, and a more comprehensive overview is available in Chapter 3 of the *March 2004 Report* of the Auditor General of Canada.

Table 1: Federal Organizations Charged With National Security Functions

Name	Activities	Domestic Intelligence Gathering	Review Mechanism(s)
Canada Border Services Agency	Collects/analyzes/disseminates intelligence regarding threats to Canada's immigration/ visitor/refugee/citizenship programs	Yes	None
Communications Security Establishment (CSE)	Acquires information from global information infrastructure (signals intelligence)	Yes, but only in support of targeting foreign entities outside Canada	CSE Commissioner
Canadian Security Intelligence Service (CSIS)	Collects/analyzes information on security threats to Canada	Yes	Inspector General, CSIS; Security Intelligence Review Committee (SIRC)
Department of Foreign Affairs and International Trade	Provides intelligence on world events to promote and protect Canada's national interests	No	None
Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada	Detects and deters terrorist financing	Yes	None
National Defence	Collects information on the military capabilities and intentions of foreign states and entities	Yes, but only in rare circumstances	None
RCMP	Investigates criminal activity related to national security	Yes	Commission for Public Complaints Against the RCMP

There are great disparities among the activities of these organizations. However, only three of them are subject to review mechanisms. Further, among those subject to review mechanisms, the extent of scrutiny varies.

(9) Office of the Auditor General of Canada, *November 2003 Report*, p. 10.121.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

REVIEW MECHANISMS FOR CANADA'S SECURITY AND INTELLIGENCE AGENCIES

A. RCMP

The RCMP is Canada's national police service. It came into existence in 1920 when the Royal North West Mounted Police and the Dominion Police were merged into a single entity. The RCMP was involved in the provision of security intelligence services to the Government of Canada during World War II. Its security operations were expanded after the war with the establishment of the Special Branch (1950), the Directorate of Security and Intelligence (1962), and the Security Service (1970). In 1984, Parliament disbanded the RCMP Security Service and transferred its functions to the newly created CSIS.

The RCMP now provides federal police services throughout the country. In addition, the organization also provides services to provinces, territories, municipalities and First Nations communities on a contract basis. Passage of the *Anti-terrorism Act* in 2001 provided an opportunity for the RCMP to be more involved in matters of national security, as this law defined terrorist support as a criminal offence.

The Commission for Public Complaints Against the RCMP (Commission) was established by Parliament in 1988. It is an independent civilian body that reports publicly to Parliament through the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness. The Commission investigates public complaints regarding the conduct of RCMP members. In most cases, complainants must first approach the RCMP. However, the Commission Chair does have limited authority to commence his or her own investigation or may proceed directly to a public interest hearing. The RCMP is not obligated to follow recommendations made by the Chair or by a public interest hearing panel.

Shirley Heafey, former Commission Chair, repeatedly called for new powers to better enable the Commission to review the RCMP's anti-terrorism activities. This call has been echoed by her successor, Paul Kennedy. A rebalancing of the relationship between the RCMP and the Commission might also preclude further litigation between the two bodies regarding the sharing of information.

B. Canadian Security Intelligence Service

CSIS is a civilian agency that does not have any law enforcement powers. Its role is to "investigate threats, analyze information and produce intelligence"[10] and it may gather information only on those individuals and organizations suspected of engaging in espionage and sabotage, foreign-influenced activities, political violence and terrorism, and subversion. The *Canadian Security Intelligence Service Act* prohibits the organization from investigating lawful acts of advocacy, protest or dissent.

To ensure an appropriate level of accountability, CSIS activities are subject to scrutiny by an Inspector General. Appointed by Cabinet, and answering to a deputy minister, the Inspector General is to be "the Minister's eyes and ears in the Service … and to maintain an appropriate degree of ministerial responsibility."[11] The Inspector General is charged with monitoring compliance with operational policies, reviewing operational activities, and evaluating reports provided by the Director of CSIS to the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness.

The Inspector General does not accept public complaints. However, he or she may conduct research and inquiries at the request of the Minister or the Security Intelligence Review Committee (SIRC). The Inspector General is entitled to have access to all CSIS information except Cabinet documents. However, he or she may not convene public hearings or make binding recommendations. In certain cases, the Inspector General's reports are conveyed through the Minister to SIRC.

SIRC is an independent, external review body that reports publicly to Parliament through the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness on an annual basis. It is empowered to examine CSIS's performance of its duties and functions, and to investigate complaints made by any person regarding any act performed by the organization. SIRC is entitled to have access to all information held by CSIS and the Inspector General except Cabinet documents, but cannot hold public hearings or make binding recommendations.

---

(10) Canadian Security Intelligence Service, *Role of CSIS*, on-line: http://www.csis-scrs.gc.ca/en/about_us/role_of_csis.asp (date accessed: 11 January 2006).

(11) Smith (2003), p. 147.

C. Communications Security Establishment

The CSE was established in 1946. Originally, it was the Communications Branch of the National Research Council. In 1975, however, it was transferred to the Department of National Defence.

The role of the CSE is to "provide the Government of Canada with two key services: foreign signals intelligence in support of defence and foreign policy, and the protection of electronic information and communication."(12) This role is set out in the *National Defence Act*.

The Office of the Communications Security Establishment Commissioner was created in June 1996. The Commissioner is independent and has authority to review CSE activities to ensure they comply with Canadian law, and investigate complaints against the agency. Although the *National Defence Act* empowers the Commissioner to undertake any investigation that he or she considers necessary in response to a complaint, only complaints made by Canadian citizens and permanent residents, including CSE employees, are accepted at present. The Commissioner has access to all CSE information holdings; however, he or she may not convene public hearings or issue binding recommendations.

The Commissioner submits an annual report to the Minister of National Defence that is tabled in Parliament. Results of reviews of certain CSE activities are also submitted to the Minister; these, however, are not made public as they contain secret information.

REVIEW MECHANISMS FOR CANADA'S SECURITY AND INTELLIGENCE AGENCIES – IN BRIEF

As noted above, only three of Canada's security and intelligence agencies have review mechanisms. Below is a summary of their roles, their level of independence, and the tools they have to carry out their oversight function:

---

(12) Communications Security Establishment, *About CSE*, on-line: http://www.cse-cst.gc.ca/about-cse-e.html (date accessed: 11 January 2006).

Table 2: Review Mechanisms of Canadian Security and Intelligence Agencies

	Commission for Public Complaints Against the RCMP	CSIS Inspector General	SIRC	CSE Commissioner
Independent	Yes	No, responsible to Deputy Minister	Yes	Yes
Public report tabled in Parliament	Yes	No, reports to SIRC through the Minister	Yes	Yes
Accepts public complaints	Yes, but must first complain to RCMP in most cases	No	Yes, but must first complain to the Director of CSIS	Yes, but accepts complaints only from Canadian citizens and permanent residents, and CSE employees
Power to undertake own investigations of complaints	Yes	Yes	Yes	Yes
Power to review agency's duties and functions	No	Yes	Yes	Yes
Power to hold public hearings	Yes	No	No	No
Power to make binding recommendations	No	No	No	No

While there are many similarities, the Commission's inability to review the RCMP's duties and functions, as well as its discretion to convene public hearings, distinguish it from the other review agencies. It may also be noted that the Inspector General of CSIS lacks the independence afforded his or her counterparts.

OPTIONS FOR OVERSIGHT OF THE RCMP'S NATIONAL SECURITY FUNCTIONS

A. Strengthening the Role of the Commission for Public Complaints Against the RCMP

The table above points to a number of similarities between the Commission and SIRC. Both operate independently, receive public complaints, and have the power to initiate and

conduct their own investigations, and to make recommendations. Key differences remain, however.

First, SIRC has a broader mandate. The Commission is devoted to receiving and investigating complaints of misconduct made by members of the public, while SIRC is charged with reviewing the performance by CSIS of all of its duties and functions. The receipt and investigation of complaints, while important, is but one part of a much larger oversight function.

Second, SIRC has broader powers to carry out its mandate. The most important of these is the right of access to information. The Commission may have access only to information held by the RCMP that is relevant to a particular complaint, and this has caused disagreement between the two organizations. SIRC, however, is entitled to all information held by CSIS and the Inspector General, except Cabinet documents.

There is a certain logic to the arguments that favour an expansion of the Commission's role over the establishment of a second review mechanism. After all, the Commission is well established, already familiar with the RCMP's duties, functions and organizational culture, and known to the public. However, care would have to be taken in tailoring any new powers to the unique circumstances involved in reviewing matters involving national security. In particular, it might be necessary to review the Commission's power to convene public hearings, in order to ensure that the existing legislative safeguards are sufficient for the full protection of secret information.

B. Establishing a New Review Mechanism for the RCMP

Alternatively, the Government of Canada could opt for a two-tiered review mechanism for the RCMP. This mechanism could take a variety of forms, including:

(1) retaining the Commission in its present form (i.e., primarily a complaint review mechanism) while granting a new agency powers to review the RCMP's national security functions;

(2) maintaining the Commission as a review mechanism for most complaints while granting a new agency powers to review the RCMP's national security functions and process a limited number of complaints (i.e., only complaints of misconduct against RCMP personnel involved in investigating matters of national security);

(3) abolishing the Commission and adopting the model used to review CSIS's activities (i.e., an Inspector General or equivalent plus an oversight committee).

It is suggested that in the event that a two-tiered model is selected, care will have to be taken to ensure that the roles of the two agencies are complementary.

C. Leaving the Existing Review Mechanism for the RCMP Unchanged

Finally, the Government of Canada could opt to leave the existing structures in place. After all, the mandate of the Commission does not preclude it from investigating complaints of misconduct against RCMP personnel involved in investigating matters of national security.

While the Commission's oversight powers are more limited than those of either SIRC or the CSE Commissioner, most of the federal departments and agencies with national security functions currently operate without scrutiny by any review mechanism. Nonetheless, the RCMP's apparent reluctance to fully cooperate with the Commission where matters of national security are involved,[13] coupled with the terms of reference for the O'Connor Commission and the commitments made by the Government of Canada in the National Security Policy make the status quo an unlikely choice.

SOURCES

Anti-terrorism Act. 2001, c. 41.

Canada Border Services Agency. *Immigration Intelligence – Overview*. http://www.cbsa-asfc.gc.ca/newsroom/factsheets/2004/0128overview-e.html (date accessed: 30 June 2004).

Canadian Security Intelligence Service. *Accountability and Review*. http://www.csis-scrs.gc.ca/en/about_us/accountability.asp (date accessed: 11 January 2006).

Canadian Security Intelligence Service Act. R.S.C. 1985, c. C-23.

Charities Registration (Security Information) Act, 2001, c. 41.

Citizenship and Immigration Canada. *Citizenship and Immigration – CIC's Role in Public Safety*. http://www.cic.gc.ca/english/pub/sept11.html (date accessed: 26 February 2004).

Commission for Public Complaints Against the RCMP. *Our Process*. http://www.cpc-cpp.gc.ca/DefaultSite/About/index_e.aspx?ArticleID=22 (date accessed: 16 June 2004).

Commission of Inquiry Concerning Certain Activities of the Royal Canadian Mounted Police. *Second Report*. Volume 1, Minister of Supply and Services, Ottawa, 1981.

---

(13) Shirley Heafey, *Civilian Review of the RCMP's National Security Activities*, 3 October 2005, on-line: http://www.cpc-cpp.gc.ca/DefaultSite/Archive/index_e.aspx?articleid=874.

Commission of Inquiry Concerning Certain Activities of the Royal Canadian Mounted Police. *Second Report*. Volume 2, Minister of Supply and Services, Ottawa, 1981.

Commission of Inquiry Concerning Certain Activities of the Royal Canadian Mounted Police. *Third Report*. Minister of Supply and Services, Ottawa, 1981.

National Defence Act. R.S. 1985, c. N-5.

Office of the Auditor General of Canada. *March 2004 Report*. http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/reports.nsf/html/20040303ce.html (date accessed: 30 June 2004).

Office of the Communications Security Establishment Commissioner. *Complaints Procedure*. http://csec-ccst.gc.ca/functions/complaints-proced_e.php (date accessed: 11 January 2006).

Office of the Communications Security Establishment Commissioner. *OCSEC History*. http://csec-ccst.gc.ca/hist/index_e.php (date accessed: 11 January 2006).

Privy Council Office. *Securing an Open Society: Canada's National Security Policy*. http://www.pco-bcp.gc.ca/docs/Publications/NatSecurnat/natsecurnat_e.pdf (date accessed: 9 June 2004).

Pue, Wesley. "The War on Terror: Constitutional Governance in a State of Permanent Warfare." *Osgoode Hall Law Journal*, Vol. 41, 2003, pp. 267-292.

RCMP. *About the RCMP*. http://www.rcmp-grc.gc.ca/about/index_e.htm (date accessed: 25 February 2004).

RCMP. *Historical Highlights*. http://www.rcmp-grc.gc.ca/history/highlights_e.htm#Development (date accessed: 16 June 2004).

Royal Canadian Mounted Police Act. R.S. 1985, c. R-10.

Royal Canadian Mounted Police Public Complaints Commission v. *Attorney General of Canada*. 2004 FC 830. http://decisions.fct-cf.gc.ca/fct/2004/2004fc830.shtml (date accessed: 30 June 2004).

Security Intelligence Review Committee. *About SIRC*. http://www.sirc-csars.gc.ca/about_e.html (date accessed: 25 February 2004).

"Suit alleges RCMP stonewalling probes." *Globe and Mail* [Toronto]. 30 January 2004.

PRB 04-09F

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

SURVEILLANCE CIVILE DES FONCTIONS DE LA GRC EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ NATIONALE

Tim Riordan Raaflaub
Division des affaires politiques et sociales

Révisé le 11 janvier 2006

PARLIAMENTARY INFORMATION AND RESEARCH SERVICE
SERVICE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE PARLEMENTAIRES

Le Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les analystes peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

TABLE DES MATIÈRES

Page

CONTEXTE HISTORIQUE 1

ÉVÉNEMENTS RÉCENTS 2

INFRASTRUCTURE DES ORGANISMES CANADIENS DE RENSEIGNEMENTS ET DE SÉCURITÉ – RÉSUMÉ 3

ORGANISMES DE SURVEILLANCE DES ORGANISMES CANADIENS DE SÉCURITÉ ET DE RENSEIGNEMENT 5

A. La GRC 5

B. Le Service canadien du renseignement de sécurité 6

C. Le Centre de la sécurité des communications 7

ORGANISMES DE SURVEILLANCE DES ORGANISMES CANADIENS DE SÉCURITÉ ET DE RENSEIGNEMENT – RÉSUMÉ 7

SURVEILLANCE DES FONCTIONS DE LA GRC EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ NATIONALE – OPTIONS POSSIBLES 9

A. Renforcer le rôle de la Commission des plaintes du public contre la GRC 9

B. Établir un nouveau mécanisme d'examen de la GRC 10

C. Conserver le mécanisme d'examen actuel de la GRC 10

SOURCES 11

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

SURVEILLANCE CIVILE DES FONCTIONS DE LA GRC EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ NATIONALE

CONTEXTE HISTORIQUE

Avant 1984, le Service de sécurité de la GRC était chargé d'assurer les services de renseignement de sécurité du gouvernement du Canada. Cependant, l'implication de ce Service dans des activités illégales a amené la Commission d'enquête concernant certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada (Commission McDonald) à recommander qu'un nouveau service de renseignement de sécurité civile soit créé[1]. En 1984, le Parlement a dissous le Service de sécurité de la GRC, lorsqu'il a créé le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS). Ce dernier fait l'objet d'une surveillance civile serrée.

Le 11 septembre 2001, des terroristes ont détourné plusieurs avions et attaqué des cibles civiles et militaires aux États-Unis. Ces attaques ont fait de nombreuses victimes civiles, ont causé d'importants dégâts et ont grandement perturbé les transports aériens et l'économie mondiale.

À la suite de ces événements, le Parlement a adopté la *Loi antiterroriste*. Cette loi a édicté la *Loi sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance (renseignements de sécurité)* et modifié 20 autres lois. En faisant du soutien aux terroristes une infraction criminelle, elle a modifié le mandat de la GRC et a donné à celle-ci la possibilité de participer plus activement aux enquêtes liées à la sécurité nationale[2]. De plus, la GRC doit recevoir 576 millions de dollars sur

---

(1) Patrick J. Smith, « Anti-Terrorism and Rights in Canada: Policy Discourse on the "Delicate Balance" », *Arab Studies Quarterly*, vol. 25, nº 1 et 2, hiver/printemps 2003, p. 141.

(2) Bureau du vérificateur général du Canada, *Rapport de novembre 2003*, chap. 10, par. 10.128 (http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/rapports.nsf/html/20031110cf.html#ch10hd3f, consulté le 23 février 2004).

six ans dans le cadre du *Plan de financement des activités de sécurité et de lutte contre le terrorisme*[3].

Bien que le Parlement ait élargi le mandat de la GRC, il n'a pas assujetti les fonctions de cette dernière en matière de sécurité nationale à une surveillance civile d'ensemble. Il existe donc un décalage entre les mécanismes d'examen auxquels sont soumis le SCRS et la GRC, les activités de cette dernière faisant l'objet d'un examen moins rigoureux.

ÉVÉNEMENTS RÉCENTS

Une série d'incidents ont attiré l'attention du public sur le mandat élargi de la GRC. Le 26 septembre 2002, les autorités américaines ont arrêté Maher Arar, un citoyen canadien, à l'aéroport Kennedy de New York. M. Arar a par la suite été expulsé vers la Syrie, où il a passé dix mois en captivité et a été torturé[4]. Il s'est avéré que la GRC avait fourni aux autorités américaines des informations qui ont pu contribuer à sa détention initiale[5]. Le Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international de la Chambre des communes a essayé de clarifier ce point au cours d'une série d'audiences tenues à l'automne 2003, mais avec un succès relatif[6].

De plus, le 21 janvier 2004, des agents de la GRC ont utilisé des mandats délivrés en vertu de la *Loi sur la protection de l'information* pour perquisitionner au domicile et au bureau de Juliet O'Neill, journaliste au *Ottawa Citizen*. On a par la suite appris que la GRC « recherchait des preuves que certains de ses propres agents étaient à l'origine des allégations préjudiciables [...] dans le cas de M. Maher Arar »[7].

---

(3) *Ibid.*

(4) Stephen J. Toope, *Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar*, Rapport du Pr Stephen J. Toope, Enquêteur, 14 octobre 2005, p. 25 (http://www.ararcommission.ca/fr/17.htm).

(5) « CSIS, RCMP alerted U.S. about Arar, Powell Says », *Globe and Mail*, Toronto, 20 décembre 2003, p. A1.

(6) Voir Chambre des communes, Comité permanent des affaires étrangères et du commerce international, *Témoignages*, 2e session, 37e législature : 25 septembre, 7 octobre et 4 novembre 2003.

(7) « Mounties raid journalist in search for Arar leaks », *Globe and Mail*, Toronto, 22 janvier 2004, p. A1 [traduction].

Le 28 janvier 2004, le gouvernement du Canada a annoncé qu'une commission d'enquête publique allait se pencher sur les actions des autorités canadiennes liées à l'expulsion et à la détention de Maher Arar (Commission O'Connor). Le mandat de cette commission, qui a été rendu public le 5 février 2004, donne au juge qui la préside le pouvoir « de formuler les recommandations qui lui semblent opportunes sur la création d'un mécanisme d'examen indépendant des activités de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) concernant la sécurité nationale »[8]. Le commissaire O'Connor a indiqué qu'il espérait présenter son rapport au gouvernement avant le 31 mars 2006. Dans sa *Politique de sécurité nationale*, rendue publique le 27 avril 2004, le gouvernement du Canada s'engage à mettre en place un mécanisme indépendant d'examen des activités de la GRC en matière de sécurité nationale.

Un examen parlementaire de l'article 4 de la *Loi sur la protection de l'information*, qui traite de la communication illicite de renseignements secrets, avait également été promis en janvier 2004. L'achèvement de cet examen a toutefois été retardé en raison des élections fédérales qui se sont tenues en janvier 2006.

INFRASTRUCTURE DES ORGANISMES CANADIENS DE RENSEIGNEMENT ET DE SÉCURITÉ – RÉSUMÉ

Au Canada, divers organismes fédéraux se partagent les fonctions de sécurité nationale[9]. Le tableau 1 ci-dessous précise quelles sont les fonctions de ces organismes, si la collecte de renseignements nationaux fait partie de ces fonctions et à quel organisme de surveillance ils sont assujettis. Ce tableau ne prétend pas être exhaustif, et les lecteurs intéressés trouveront plus de détails à ce sujet dans le chapitre 3 du *Rapport de mai 2004* du Bureau du vérificateur général du Canada.

---

(8) Sécurité civile et Protection publique Canada, « La vice-première ministre rend public le mandat de la commission d'enquête publique sur l'affaire Maher Arar », communiqué, Ottawa, 5 février 2004.

(9) Bureau du vérificateur général du Canada (2003), chap. 10, par. 10.121.

Tableau 1 – Organismes fédéraux chargés de la sécurité nationale et leurs attributions

Nom	Fonctions	Collecte de renseignements nationaux	Organisme de surveillance
Agence des services frontaliers du Canada	Recueille/analyse/diffuse des renseignements sur les menaces pour les programmes d'immigration/de visiteurs/ de réfugiés/de citoyenneté du Canada	Oui	Aucun
Centre de la sécurité des télécommunications (CST)	Tire des renseignements de l'infrastructure mondiale de l'information (renseignements sur les transmissions)	Oui, mais seulement afin de surveiller des entités étrangères hors du Canada	Commissaire du CST
Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS)	Recueille/analyse les renseignements sur les menaces pour la sécurité du Canada	Oui	Inspecteur général du SCRS; Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS)
Ministère des Affaires étrangères et du Commerce international	Fournit des renseignements sur les événements se produisant dans le monde, afin de promouvoir et de défendre les intérêts nationaux du Canada	Non	Aucun
Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada	Traque et combat le financement du terrorisme	Oui	Aucun
Défense nationale	Recueille des renseignements sur la capacité militaire et les intentions des États et des entités étrangers	Oui, mais rarement	Aucun
GRC	Enquête sur les activités criminelles liées à la sécurité nationale	Oui	Commission des plaintes du public contre la GRC

Il existe de grandes disparités entre les fonctions de ces divers organismes, mais seuls trois d'entre eux sont soumis à un mécanisme d'examen. De plus, même dans le cas de ces derniers, le degré d'examen varie.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

ORGANISMES DE SURVEILLANCE DES ORGANISMES CANADIENS DE SÉCURITÉ ET DE RENSEIGNEMENT

A. La GRC

La GRC est le service national de police du Canada. Elle est née en 1920 de la fusion de la Royale gendarmerie à cheval du Nord-Ouest et de la Police fédérale. Durant la Seconde Guerre mondiale, la GRC a assuré des services de renseignement de sécurité pour le gouvernement du Canada. Ses activités de sécurité ont été élargies après la guerre avec la création de la Division spéciale (1950), du Service de sécurité et de renseignements (1962) et du Service de sécurité (1970). En 1984, le Parlement a dissous le Service de sécurité de la GRC et en a confié les fonctions au SCRS nouvellement créé.

La GRC assure aujourd'hui des services de police fédérale dans tout le pays. De plus, elle offre ses services aux provinces, aux territoires, aux municipalités et aux communautés autochtones sur une base contractuelle. L'adoption de la *Loi antiterroriste*, en 2001, permet à la GRC de participer plus activement aux enquêtes reliées à la sécurité nationale, puisque cette loi définit le soutien aux terroristes comme une infraction criminelle.

La Commission des plaintes du public contre la GRC (ci-après la Commission) a été créée par le Parlement en 1988. Il s'agit d'un organisme civil indépendant qui fait rapport publiquement au Parlement par l'intermédiaire du ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile. La Commission enquête sur les plaintes du public à l'égard de la conduite des agents de la GRC. Dans la plupart des cas, les plaignants doivent d'abord s'adresser à la GRC. Cependant, le président de la Commission possède, dans un nombre restreint de cas, le pouvoir d'entamer sa propre enquête ou de tenir immédiatement des audiences d'intérêt public. La GRC n'est cependant pas tenue de se conformer aux recommandations formulées par le président ou par le comité d'audience d'intérêt public.

L'ancienne présidente de la Commission, Shirley Heafey, a demandé à maintes reprises que lui soient octroyés des pouvoirs accrus lui permettant d'examiner les activités antiterroristes de la GRC, demandes qui ont été réitérées par son successeur, Paul Kennedy. Un rééquilibrage de la relation entre la GRC et la Commission pourrait donner lieu à des litiges entre les deux organismes au sujet du partage de l'information.

B. Le Service canadien du renseignement de sécurité

Le SCRS est un organisme civil qui ne possède pas le pouvoir de faire respecter la loi. Son rôle consiste à « enquêter sur des menaces, à analyser de l'information et à produire des renseignements »[10] et il peut uniquement, à cette fin, recueillir des renseignements sur les personnes ou les organisations soupçonnées de se livrer à l'espionnage et au sabotage, à des activités influencées par l'étranger, à des activités violentes à caractère politique, au terrorisme et à la subversion. La *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* interdit au Service de faire enquête sur des activités licites de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord.

Afin de garantir que le SCRS rende des comptes sur ses activités, ces dernières sont examinées par un inspecteur général qui, nommé par le Cabinet et responsable devant un sous-ministre, est en quelque sorte « les yeux et les oreilles du ministre au sein du Service [...] et garantit le niveau de responsabilité ministérielle appropriée »[11]. L'inspecteur général a pour mission d'examiner les activités opérationnelles, de s'assurer de leur conformité aux politiques applicables en la matière et d'évaluer les rapports fournis par le directeur du SCRS au ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile.

L'inspecteur général ne reçoit pas les plaintes du public, mais il peut cependant effectuer des recherches ou une enquête à la demande du ministre ou du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS). Il a accès à toute l'information détenue par le SCRS, à l'exception des documents du Cabinet. Cependant, il n'a pas le pouvoir de tenir des audiences publiques, ni de formuler des recommandations exécutoires. Dans certains cas, les rapports de l'inspecteur général sont remis au CSARS par l'entremise du ministre.

Le CSARS est un organisme d'examen externe indépendant qui fait rapport publiquement au Parlement tous les ans par l'entremise du ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile. Il a le pouvoir d'examiner la façon dont le SCRS s'acquitte de son mandat et de ses fonctions et d'enquêter sur les plaintes déposées par toute personne contre les agissements de l'organisme. Le CSARS a accès à toute l'information détenue par le SCRS et par l'inspecteur général, à l'exception des documents du Cabinet, mais il ne peut pas tenir d'audiences publiques, ni formuler de recommandations exécutoires.

---

(10) Service canadien du renseignement de sécurité, *Rôle du SCRS* (http://www.csis-scrs.gc.ca/fr/about_us/role_of_csis.asp, consulté le 11 janvier 2006).

(11) Smith (2003), p. 147 [traduction].

C. Le Centre de la sécurité des télécommunications

Le CST a été créé en 1946. Il était à l'origine la Direction des télécommunications du Conseil national de recherches du Canada, qui a cependant été transférée au ministère de la Défense nationale en 1975.

Le CST offre deux services essentiels au Canada : il « fournit un service de renseignement électromagnétique à l'appui des politiques étrangères et de la défense, ainsi qu'un service de protection des renseignements et des communications électroniques »[12]. Ce mandat est énoncé dans la *Loi sur la défense nationale*.

Le Bureau du commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications a été créé en juin 1996. Le commissaire, qui est indépendant, a le pouvoir d'examiner les activités du CST afin de s'assurer qu'elles sont conformes aux lois canadiennes et d'enquêter sur les plaintes déposées contre le Centre. Bien que la *Loi sur la défense nationale* accorde au commissaire le pouvoir de mener toute enquête qu'il juge nécessaire afin de donner suite à une plainte, il ne peut, à l'heure actuelle, recevoir que les plaintes déposées par des citoyens canadiens ou des résidents permanents, employés du CST compris. Le commissaire a accès à toute l'information détenue par le CST, mais il ne peut cependant pas tenir d'audiences publiques, ni formuler de recommandations exécutoires.

Le commissaire remet chaque année au ministre de la Défense nationale un rapport qui est déposé au Parlement. Les résultats de l'examen de certaines activités du CST sont également remis au ministre, mais ne sont pas rendus publics, car ils renferment des renseignements secrets.

ORGANISMES DE SURVEILLANCE DES ORGANISMES CANADIENS DE SÉCURITÉ ET DE RENSEIGNEMENT – RÉSUMÉ

Comme nous l'avons indiqué plus haut, seuls trois des organismes canadiens de sécurité et de renseignement voient leurs activités examinées par des organismes de surveillance. Le tableau ci-dessous indique quels sont ces organismes de surveillance, établit le niveau d'indépendance de chacun et dresse la liste des outils dont ils disposent pour s'acquitter de leurs fonctions :

---

(12) Centre de la sécurité des télécommunications, *À propos du CST* (http://www.cse-cst.gc.ca/about-cse-f.html, consulté le 11 janvier 2006).

Tableau 2 – Organismes de surveillance des organismes canadiens de sécurité et de renseignement

	Commission des plaintes du public contre la GRC	Inspecteur général du SCRS	CSARS	Commissaire du CST
Indépendant	Oui	Non, responsable devant le sous-ministre	Oui	Oui
Rapport public déposé au Parlement	Oui	Non, fait rapport au CSARS par l'entremise du ministre	Oui	Oui
Reçoit les plaintes du public	Oui, mais la plainte doit, dans la plupart des cas, d'abord être déposée auprès de la GRC	Non	Oui, mais la plainte doit d'abord être déposée auprès du directeur du SCRS	Oui, mais ne reçoit que les plaintes déposées par les citoyens canadiens et les résidents permanents, employés du CST compris
Pouvoir de mener sa propre enquête sur une plainte	Oui	Oui	Oui	Oui
Pouvoir d'examiner la façon dont l'organisme s'acquitte de son mandat et de ses fonctions	Non	Oui	Oui	Oui
Pouvoir de tenir des audiences publiques	Oui	Non	Non	Non
Pouvoir de formuler des recommandations exécutoires	Non	Non	Non	Non

Bien que des similarités existent entre les organismes de surveillance, l'impossibilité pour la Commission des plaintes du public contre la GRC d'examiner la façon dont celle-ci s'acquitte de son mandat et de ses fonctions ainsi que son pouvoir de tenir des audiences publiques la distinguent des autres. Il convient également de noter que l'inspecteur général du SCRS ne dispose pas de l'indépendance dont bénéficient ses homologues.

SURVEILLANCE DES FONCTIONS DE LA GRC EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ NATIONALE – OPTIONS POSSIBLES

A. Renforcer le rôle de la Commission des plaintes du public contre la GRC

Le tableau précédent souligne un certain nombre de similarités entre la Commission des plaintes du public contre la GRC et le CSARS. Les deux organismes sont indépendants, reçoivent les plaintes du public et disposent du pouvoir d'entamer et de mener leurs propres enquêtes, ainsi que de formuler des recommandations. Des différences, cependant, demeurent.

Premièrement, le mandat du CSARS est plus large que celui de la Commission. Cette dernière n'a pour mission que de recevoir et d'enquêter sur les plaintes déposées par le public au sujet des écarts de conduite des agents de la GRC. Le CSARS, quant à lui, a de plus pour mission d'examiner la façon dont le SCRS s'acquitte de son mandat et de ses fonctions. Le pouvoir de recevoir des plaintes et d'enquêter sur ces dernières, s'il est important, ne constitue qu'un des aspects d'un mandat de surveillance beaucoup plus large.

Deuxièmement, le CSARS dispose de pouvoirs beaucoup plus étendus pour s'acquitter de son mandat. Le plus important d'entre eux est le droit d'accès à l'information. La Commission n'a accès à l'information détenue par la GRC que lorsque celle-ci porte sur une plainte donnée, ce qui a été la source de bien des désaccords entre les deux institutions. Le CSARS, par contre, a accès à toute l'information détenue par le SCRS et par l'inspecteur général, à l'exception des documents du Cabinet.

Plusieurs arguments militent en faveur de l'inclusion d'un second mécanisme d'examen au mandat de la Commission. Cette dernière constitue en effet un organisme bien établi, connu du public, et auquel le mandat, les fonctions et la culture organisationnelle de la GRC sont familiers. Il conviendrait cependant d'adapter les nouveaux pouvoirs accordés aux circonstances particulières qui peuvent entourer l'examen de questions de sécurité nationale. Il pourrait, en particulier, s'avérer nécessaire de restreindre le pouvoir que détient la Commission de tenir des audiences publiques, et ce, afin de s'assurer que les garanties législatives en place soient suffisantes pour protéger le secret des renseignements.

B. Établir un nouveau mécanisme d'examen de la GRC

Le gouvernement du Canada pourrait par contre choisir d'instituer un mécanisme d'examen de la GRC à deux paliers. Un tel mécanisme pourrait être mis en place de plusieurs façons et consister :

1) soit à maintenir le mandat actuel de la Commission (à savoir, essentiellement, celui d'examiner les plaintes) et à confier à un nouvel organisme le pouvoir d'examiner les fonctions de la GRC en matière de sécurité nationale;

2) soit à laisser à la Commission le mandat d'enquêter sur la plupart des plaintes, tout en confiant à un nouvel organisme le pouvoir d'examiner les fonctions de la GRC en matière de sécurité nationale, ainsi que d'enquêter sur un nombre limité de plaintes (à savoir, sur celles relatives à des écarts de conduite commis par des agents de la GRC enquêtant sur des questions de sécurité nationale);

3) soit à supprimer la Commission et à adopter un mécanisme d'examen similaire à celui qui est appliqué aux activités du SCRS (à savoir, un inspecteur général, ou équivalent, doublé d'un comité de surveillance).

Il serait souhaitable, si un modèle à deux paliers était adopté, de s'assurer que les deux organismes ont des mandats complémentaires.

C. Conserver le mécanisme d'examen actuel de la GRC

Enfin, le gouvernement du Canada pourrait choisir de ne pas modifier la structure en place. Rien n'interdit en effet à la Commission d'enquêter sur les plaintes déposées pour des écarts de conduite commis par des agents de la GRC enquêtant sur des questions de sécurité nationale.

Bien que les pouvoirs de surveillance de la Commission soient plus limités que ceux du SCARS ou du commissaire du CST, le fait est que la plupart des ministères et des organismes fédéraux ayant des fonctions de sécurité nationale exercent ces dernières sans faire l'objet d'un quelconque mécanisme d'examen. Néanmoins, l'hésitation manifeste de la GRC à coopérer pleinement avec la Commission sur ce qui touche les questions de sécurité nationale[13], à laquelle s'ajoutent le mandat de la Commission O'Connor et les promesses faites par le gouvernement du Canada dans sa *Politique de sécurité nationale* font qu'il est peu probable que ce dernier choisisse de maintenir le statu quo.

---

(13) Shirley Heafey, *Surveillance civile des activités de sécurité de la GRC à l'échelle nationale*, 3 octobre 2005 (http://www.cpc-cpp.gc.ca/DefaultSite/Archive/index_f.aspx?ArticleID=875).

SOURCES

Agence des services frontaliers du Canada, *Renseignement de l'immigration – Aperçu* (http://www.cbsa-asfc.gc.ca/newsroom/factsheets/2004/0128overview-f.html, consulté le 30 juin 2004).

Bureau du commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications, *Traitement des plaintes* (http://csec-ccst.gc.ca/functions/complaints-proced_f.php, consulté le 11 janvier 2006).

Bureau du commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications, *Historique du BCCST* (http://csec-ccst.gc.ca/hist/index_f.php, consulté le 11 janvier 2006).

Bureau du conseil privé, *Protéger une société ouverte : la politique canadienne de sécurité nationale* (http://www.pco-bcp.gc.ca/docs/Publications/NatSecurnat/natsecurnat_f.pdf, consulté le 9 juin 2004).

Bureau du vérificateur général du Canada, *Rapport de mars 2004* (http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/rapports.nsf/html/20040303cf.html, consulté le 30 juin 2004).

Citoyenneté et Immigration Canada, *Citoyenneté et Immigration – Rôle de CIC dans le domaine de la sécurité publique* (http://www.cic.gc.ca/francais/pub/11sept.html, consulté le 26 février 2004).

Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité, *À propos du CSARS* (http://www.sirc-csars.gc.ca/about_f.html, consulté le 25 février 2004).

Commission d'enquête sur certaines activités concernant la Gendarmerie royale du Canada, *Certaines activités de la GRC et la connaissance qu'en avait le gouvernement* : troisième rapport, La Commission, Ottawa, 1981.

Commission d'enquête sur certaines activités concernant la Gendarmerie royale du Canada, *La liberté et la sécurité devant la loi* : deuxième rapport, vol. 1, La Commission, Ottawa, 1981.

Commission d'enquête sur certaines activités concernant la Gendarmerie royale du Canada, *La liberté et la sécurité devant la loi* : deuxième rapport, vol. 2, La Commission, Ottawa, 1981.

Commission des plaintes du public contre la GRC, *Notre démarche* (http://www.cpc-cpp.gc.ca/DefaultSite/About/index_f.aspx?ArticleID=23, consulté le 16 juin 2004).

GRC, *Histoire de la GRC* (http://www.rcmp.ca/history/highlights_f.htm#Gendarmie, consulté le 16 juin 2004).

GRC, *Renseignements sur la GRC* (http://www.rcmp-grc.gc.ca/about/index_f.htm, consulté le 25 février 2004).

Loi antiterroriste, 2001, ch. 41.

Loi sur la défense nationale, L.R. 1985, ch. N-5.

Loi sur la Gendarmerie royale du Canada, L.R. 1985, ch. R-10.

Loi sur l'enregistrement des organismes de bienfaisance (renseignements de sécurité) 2001, ch. 41.

Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité, L.R. 1985, ch. C-23.

Pue, Wesley, « The War on Terror: Constitutional Governance in a State of Permanent Warfare », *Osgoode Hall Law Journal*, vol. 41, 2003, p. 267 à 292.

Royal Canadian Mounted Police Public Complaints Commission v. *Attorney General of Canada*, 2004 FC 830 (http://decisions.fct-cf.gc.ca/fct/2004/2004fc830.shtml, disponible en anglais seulement, consulté le 30 juin 2004).

Service canadien du renseignement de sécurité, *Responsabilisation et surveillance* (http://www.csis-scrs.gc.ca/fr/about_us/accountability.asp, consulté le 11 janvier 2006).

« Suit alleges RCMP stonewalling probes », *Globe and Mail*, Toronto, 30 janvier 2004.